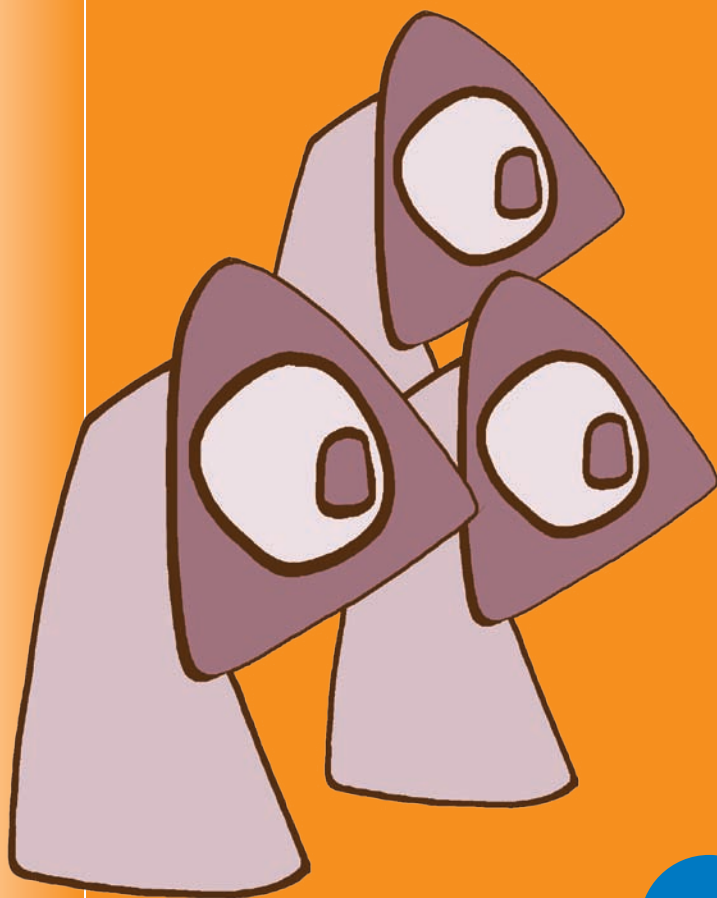


serie cartillas

Apuntes para el
Trabajo con Jóvenes

Comprendiendo los pesos y contrapesos



Cartilla N°4



A PRESENTACIÓN

puntos para el trabajo con jóvenes es una serie de cartillas mediante las cuales la Corporación Ocasá realiza dos tareas fundamentales en la consolidación de la organización. La primera es dar a conocer el marco conceptual con el cual trabaja; y la segunda, es mostrar un camino, entre muchos otros posibles, para construir junto con los jóvenes un acercamiento a lo público y una motivación para trabajar en la consecución de una democracia sólida.

Esta serie se constituye en una herramienta conceptual y metodológica para quienes faciliten los talleres de los diferentes proyectos que adelanta la Corporación. Por tal razón, su principal objetivo es brindar una orientación al facilitador en los conceptos y estrategias para trabajar con los jóvenes los temas que Ocasá ha identificado como fundamentales para involucrarlos en el cuidado de lo público.

La serie de cartillas presenta al facilitador los objetivos que se pretenden alcanzar con los jóvenes en la realización de cada taller, plantea los conceptos básicos que Ocasá quiere transmitir frente a cada uno de los temas propuestos, y propone algunas actividades para el desarrollo de los mismos, de manera tal que sea posible construir conocimiento colectivo con los jóvenes, y que el mensaje que se quiere transmitir sea apropiado por ellos.

La **Cartilla No. 1 *Construyendo lo público*** presenta la forma como se entenderá lo público, la importancia de la participación de los jóvenes en su cuidado, así como también la importancia de entender la corrupción para prevenirla y afrontarla, siempre motivando a los jóvenes a ser defensores de lo público.

La **Cartilla No. 2 *Interactuando con las instituciones*** muestra la manera en que son concebidos los conceptos de democracia, ciudadanía y Estado; así como su configuración en el orden nacional, departamental y local, para que los jóvenes se aproximen a ellos y los relacionen con sus realidades locales.

La **Cartilla No. 3 *Participando en la toma de decisiones*** presenta las diferentes formas, mecanismos e instancias de participación con los que cuentan los jóvenes, así como las diferentes modalidades en las que pueden actuar en el escenario político, como el propósito de motivar a los participantes a ser parte activa de la democracia participativa.



El contenido y las imágenes son propiedad de los editores, por lo tanto se prohíbe la reproducción de los mismos sin previa autorización.

Serie de Cartillas
Apuntes para el Trabajo con Jóvenes
Cartilla N° 4.
Comprendiendo los Pesos y Contrapesos

Obra auspiciada por la
National Endowment for Democracy –NED–

Redacción y edición
Marcela Martínez Garzón

Corrección de estilo
Gina Romero R.

Diseño y edición gráfica
Victoria Eugenia Pérez P.

La **Cartilla N° 4 Comprendiendo los pesos y contrapesos** presenta los diferentes tipos de control que el Estado colombiano ha establecido para verificar su propio funcionamiento; para que los jóvenes identifiquen como operan a nivel nacional, departamental y municipal; y para que reconozcan la forma en que se pueden utilizar dichos controles para proteger lo público.

Finalmente, la **Cartilla N° 5 Aportando a la transparencia** muestra la importancia del control social y de la rendición de cuentas, como herramientas idóneas para el cuidado de lo público y para la consolidación democrática, con el propósito de motivar a los jóvenes a involucrarse activa y responsablemente en estos ejercicios.

La selección de estos temas no ha sido producto del azar; por el contrario, la experiencia acumulada durante cinco años de trabajo con esta población ha validado la importancia de tratar cada uno de ellos y de relacionarlos con sus cotidianidades. Sólo de esta manera se puede vincular a aquellos jóvenes que se animen a ser parte activa de una construcción democrática y plural.

Naturalmente, los conceptos presentados a lo largo de la serie no pretenden ser el punto culminante de discusiones teóricas de siglos, simplemente se quiere plantear una posibilidad y hacer una apuesta para concretar el mensaje que desde Ocasa se espera transmitir y retroalimentar con los jóvenes.

Asimismo, las actividades planteadas no pretenden ser una ruta obligada para el desarrollo de los temas en los diferentes talleres, simplemente buscan brindar un norte para el tratamiento de los mismos, siempre con el objetivo de que sean de fácil comprensión para quienes deciden involucrarse en nuestras iniciativas y apostarle a la construcción de una democracia transparente.

Agradecemos a todas aquellas personas que con sus ideas han alimentado la consolidación conceptual que hoy nos permite publicar esta serie de documentos, a quienes abriendo caminos en el trabajo con jóvenes iniciaron el desarrollo de los temas acá abordados y, sobre todo, a quienes aportaron su experiencia en el trabajo presencial con los jóvenes para abordar temáticas que por momentos pudieron resultar complejas.

El reto continúa, por tal razón, esta serie no es sino el comienzo de un camino de aprendizaje permanente que esperamos no sólo validar en el trabajo directo con los jóvenes, sino también mejorar con las lecciones que de seguro obtendremos en adelante.

COMPRENDIENDO LOS PESOS Y CONTRAPESOS

OBJETIVOS DEL TALLER

General

Dar a conocer a los jóvenes los diferentes tipos de control que el Estado ha establecido para verificar su propio funcionamiento.

Específicos

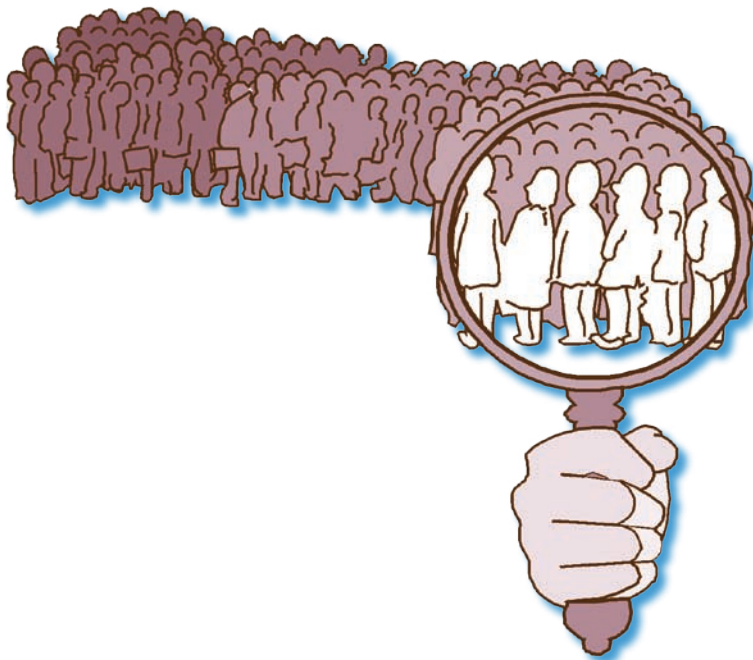
1. Explicar a los jóvenes la forma de operar de los controles institucionales, su utilidad y su relación con la ciudadanía.
2. Mostrar a los jóvenes la relación existente entre los diferentes tipos de control.

INTRODUCCIÓN

La cartilla *Comprendiendo los pesos y contrapesos* está diseñada para orientar al facilitador de este taller en el trabajo presencial con los jóvenes. Teniendo en cuenta el objetivo general del taller,

se retomarán las características de la democracia para luego reflexionar sobre la importancia de los pesos y contrapesos, y así adentrarse en el control político, fiscal, disciplinario, interno y judicial. Posteriormente, se reflexionará sobre la importancia de estos controles, y sobre su articulación para que efectivamente haya equilibrio en el ejercicio del poder.

Para el tratamiento de cada uno de los temas se proponen actividades que tienen como propósito construir dichos conceptos a partir del conocimiento guiado por la experiencia de los jóvenes, con el fin de que sean aprehendidos de manera más eficaz. En otros casos, y de manera complementaria, se ofrecerán algunas actividades tendientes a reforzar los conceptos y a medir el nivel de comprensión de los jóvenes.



actividad propuesta

Definiendo Conceptos

Tiempo: 20 Minutos

Materiales: Dos pliegos de papel periódico por grupo, marcadores, cinta.

Antes de iniciar la exposición teórica y conceptual, es necesario y útil conocer los puntos de vista de los jóvenes participantes en el taller, así como saber con qué concepciones previas cuentan para abordar el tema.

Por tal razón, se sugiere plantear a los jóvenes las siguientes preguntas que deben responderse de manera grupal para luego ser compartidas con los demás participantes. Se recomienda destinar diez minutos para la discusión grupal, y los diez restantes para la discusión plenaria.

1. ¿Qué es el control?
2. ¿Para qué sirve?
3. ¿Has controlado algo, o has sido sujeto de control alguna vez?

El ejercicio puede resultar más ilustrativo si, además de definir, se brindan ejemplos para cada una de sus respuestas. Se sugiere dejar a la vista las carteleras preparadas por los jóvenes con las definiciones brindadas para retomarlas en la medida en que se van abordando cada uno de los temas. De esta manera se podrán construir las definiciones de acuerdo con las percepciones de los participantes.

Una de las características de la democracia es poseer una estructura de pesos y contrapesos, entendida como una clara división en las funciones del Estado como vía para garantizar el cumplimiento de los deberes constitucionales y el equilibrio de poderes. Para que dicho equilibrio sea real en la práctica, los controles institucionales juegan un papel fundamental.

El propósito del esquema de pesos y contrapesos es impedir la concentración de poder en un solo agente, e igualmente reducir las posibilidades de arbitrariedad no sólo en el caso de los gobernantes, sino también de las demás ramas del poder público y de todos aquellos que actúan en nombre del Estado. Los controles institucionales son la forma por excelencia, para establecer contrapesos al ejercicio del poder público.

¿Qué significa el control?

La Real Academia Española (RAE, 2007) ha definido la palabra control en varios sentidos, dos de los cuales llaman la atención. El primero de ellos es el de control como comprobación, inspección, fiscalización o intervención; el segundo está relacionado con el dominio, mando o preponderancia.

El control es usualmente utilizado para reducir los niveles de incertidumbre ante las diferentes situaciones de la vida cotidiana y, de esa manera, prevenir contingencias o preparar respuestas ante posibles situaciones.

En términos generales, control no sólo hace referencia a las acciones de vigilancia o inspección que se puedan llevar a cabo sobre algo o sobre alguien, además se refiere a que el agente que controla goza de una posición de dominio o privilegio sobre el sujeto de control. Su utilidad radica en que es el instrumento por excelencia para evaluar circunstancias, tomar decisiones, definir acciones, entre otros.

Controles Institucionales

Surgen debido a la necesidad del Estado de cumplir con las funciones y mandatos que le han sido asignados por la sociedad y están diseñados para ejercer contrapesos a los diferentes poderes existentes en su interior.

Por control institucional

se entiende la capacidad y deber de vigilancia e inspección que una rama o un órgano del poder público ejerce sobre el quehacer de otro. Esto no quiere decir que al interior del Estado haya ramas u órganos que detenten una posición de dominio sobre las demás, sino que entre ellas, mutuamente, ejercen esa función, razón por la cual se habla de contrapesos. Mientras que un órgano de poder político del Estado cumple funciones de control, es controlado a su vez por otro.

CONTROL POLÍTICO

¿Qué es?

Es la facultad del órgano plural de representación popular para pedir cuentas al gobernante y para hacer efectiva la responsabilidad política por las decisiones adoptadas por el gobierno de turno en materia política, administrativa y financiera.

Esta exigencia de responsabilidad adquiere sentido cuando sus consecuencias se reflejan en resultados institucionales o electorales, por ejemplo, cuando se realizan debates de control político, se promueven mociones de censura, o cuando el electorado le retira el apoyo al sujeto del control; es decir, cuando la sanción desata efectos sobre el gobernante y sobre el partido o movimiento político que representa.

¿Quién lo ejerce?

A nivel nacional, es el Congreso de la República el encargado de hacer control político a la rama ejecutiva. Lo propio hacen las Asambleas departamentales, frente a los gobiernos de dicho nivel territorial, y los Concejos, en los municipios y distritos¹.

¿Para qué sirve?

Mediante el control político, el Congreso, las Asambleas departamentales, los Concejos municipales y distritales, pueden utilizar las vías legales existentes para que un funcionario rinda cuentas sobre el ejercicio de sus tareas estatales.

Si el desempeño del funcionario no se ajusta a las funciones que debe cumplir, ni a las leyes y normas que lo regulan; si se genera un perjuicio a la sociedad, bien sea por faltas morales o legales, o cuando la ejecución de un gobernante no da los resultados esperados; opera el control político, cumpliendo tres funciones fundamentales:

¹ En el caso de Bogotá, las juntas administradoras locales (JAL) realizan esta tarea frente a las administraciones de las localidades, pues la Constitución Política de 1991, consagró en su artículo 322, que la ciudad gozaría de un régimen especial por ser declarada la capital de la República y del Departamento de Cundinamarca. Así, la ciudad se organizó como Distrito Capital. Goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites que le imponen la Constitución y la ley. Con este propósito, el Decreto 1421 del 21 de Julio de 1993 dictó el régimen especial para el Distrito Capital, el cual fue modificado por el Acuerdo 257 de 2006. Por tal razón Bogotá tiene un ordenamiento administrativo especial, el cual incluye la conformación de las localidades y de las Juntas de Acción Local, que son el cuerpo colegiado de los mismos.

1. Prevenir el ejercicio arbitrario y negligente de la función pública de los miembros del gobierno.
2. Controlar el manejo del ente territorial.
3. Sancionar y destituir de su cargo a las personas responsables.

¿Cómo se ejerce el control político?

La Constitución Política, la Ley 5 de 1992, la sentencia C-198 de 1994 de la Corte Constitucional, y el Acto legislativo 01 de 2007 han señalado que se lleva a cabo mediante varios instrumentos. Su uso depende de quien lo ejerce y en el nivel que lo hace.

En el **nivel nacional**, el Congreso de la República tiene la facultad de realizar control político (Constitución Política, Art. 114) así como la de ejercer una función judicial (Ley 5 de 1992, Art.5). Para ello, cuenta con varios instrumentos:

1. **Citaciones:** surgen gracias a que el ordenamiento constitucional y legal le confirió al cuerpo de representación colegiada la función de solicitar en forma verbal y escrita los informes que debían rendir determinados funcionarios de la rama ejecutiva. Consiste en solicitar la presencia de esos funcionarios para evaluar aspectos específicos de su gestión.

En Colombia, la Constitución Política (Art. 135, numeral 8), modificada por el Acto legislativo 01 de 2007 (Art.1) estipuló que los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos pueden ser citados por cualquiera de las cámaras del Congreso para que acudan a las sesiones. La citación debe hacerse con una anticipación no menor a cinco días y debe estar acompañada de un cuestionario escrito². En caso de que los funcionarios no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta puede proponer una moción de censura. Los funcionarios deben ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la cámara. El debate no puede ocuparse de asuntos ajenos al cuestionario y debe encabezar el orden del día.

Por su parte, las comisiones permanentes de Cámara de Representantes y Senado pueden solicitar la presencia de ministros, viceministros, directores de departamentos administrativos, gerente del Banco de la República; presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público. Las citaciones deben ocuparse únicamente sobre temas relativos a decisiones que estos deban adoptar y que estén sujetas a procedimientos reglados, debido al carácter estrictamente jurídico y no político que tienen sus actuaciones (Corte Constitucional, Sentencia C-198 de 1994).

2. **Moción de censura³:** en Colombia, el Constituyente de 1991 la introdujo con el fin de proveer un mecanismo que comprometiera la responsabilidad política de quienes ocupan altos cargos en la rama ejecutiva. Así, la Constitución Política (Art. 135, numeral 9; Art.141), modificada por el Acto legislativo 01 de 2007 (Art.2), señaló que cualquiera de las cámaras del Congreso de la República puede promover la moción de censura en contra de Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso.

2. Mediante el cuestionario se formulan las preguntas sobre el tema que el cuerpo de representación quiera evaluar.

3. Es originaria del sistema de gobierno parlamentario. Allí se presenta en contra de un ministro o del jefe de gobierno. De ser aprobada por la Cámara de origen popular contra el ministro, éste debe presentar obligatoriamente la renuncia a su cargo, y el jefe del Estado debe aceptarla. Cuando se dirige contra el jefe de gobierno y es aprobada por el mismo cuerpo, el gabinete ministerial en pleno, con el primer ministro a la cabeza deben abandonar sus funciones, haciendo que en el sistema parlamentario el control político sobre él vaya hasta sus últimas consecuencias (Corte Constitucional, Sentencia C-198 de 1994).

Para que ésta sea aprobada es preciso que sea propuesta por lo menos por la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación debe hacerse entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requiere el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. De ser aprobada, el funcionario queda separado de su cargo, de ser rechazada el Congreso no puede promover otra moción de censura por los mismos hechos. Una vez una de las Cámaras se pronuncia sobre la moción, la otra queda inhibida para pronunciarse sobre ésta.

3. Solicitud de informes: es la capacidad del cuerpo colegiado de representación para solicitar a determinados funcionarios públicos la presentación de informes relacionados con el desempeño de su gestión. En el caso colombiano, ésta tarea fue entregada al Congreso de la República por la Constitución Política (Art.135, numeral 3), la cual establece como facultad de cada Cámara solicitar al gobierno los informes que requiera, salvo que se trate de instrucciones en materia diplomática o de negocios de carácter reservado.

Opera en dos casos; el primero, es al iniciar cada legislatura, en el cual el Presidente informa sobre los actos de la administración, los programas de desarrollo económico y social, y los proyectos de ley que se propongan adelantar en esa legislatura (Constitución Política, Art.189 numeral 12). Los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos también tienen la obligación de presentar, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su entidad y sobre las reformas que consideren pertinentes.

El segundo caso es el de situaciones específicas. Por ejemplo el Gobierno debe presentar al Congreso un informe motivado de las causas por las cuales se decreta el estado de excepción⁴ –es decir, de guerra, de conmoción interior o de emergencia– como lo establece la Constitución (Arts. 212, 213, 214 y 215).

4. Control presupuestal: es la facultad que tiene el legislativo para controlar el presupuesto elaborado por el Ejecutivo, así como la evaluación de su comportamiento en materia de gasto público e inversión social. La Constitución (Art. 346) ha señalado que el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, que debe ser estudiado y aprobado por el Congreso. La Carta Política (Art. 178, numeral 2) estableció que la Cámara de Representantes tiene por tarea examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el contralor general de la República (Corte Constitucional, Sentencia C-198 de 1994).

5. Estados de excepción: el legislativo goza de plena atribución constitucional (Art. 241) para reunirse y juzgar las acciones del ejecutivo en todo tiempo. La Corte Constitucional (Sentencia C-004 de 1992) ha señalado que ejercer control político en los estados de excepción busca hacer un contrapeso en virtud del poder ampliado del ejecutivo, así como dialogar y debatir permanentemente sobre la específica problemática que originó el estado de excepción, con el objeto de determinar responsabilidades, examinar sus causas, estudiar las alternativas de acción y promover hacia el futuro los cambios y medidas que sean necesarios.

⁴ El estado de excepción es un estado de cosas particulares, que afectan el desarrollo normal del orden público, y cuyo normalización requiere que el poder ejecutivo goce de unas atribuciones adicionales que en situaciones de normalidad no tendría. En Colombia, el Presidente de la República puede declarar estado de excepción por tres razones: la declaratoria de guerra exterior, la declaratoria de conmoción interior (cuando al interior del país hay una grave perturbación del orden público) y por la declaratoria de estado de emergencia por causas sociales, económicas o ambientales. Para declarar el estado de excepción se requiere que el Presidente, mediante la expedición de un decreto que contenga la firma de todos sus ministros, oficialice el estado de excepción, y que la Corte Constitucional decida sobre su constitucionalidad y la de todos los decretos legislativos que se expidan para normalizar la situación que generó el estado de excepción. Estos son declarados por 30 días, que se pueden prorrogar hasta por dos periodos más. El Congreso y la Corte Constitucional mantienen su competencia de control político y constitucional, respectivamente (Constitución Política, Arts. 212-215).

6. Función judicial: la Ley 5 de 1992 (Art.6, num.4), estableció que el Congreso puede juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política. La Corte Constitucional (Sentencia C-198 de 1994) señaló que la Cámara de Representantes y el Senado tienen la facultad de acusar y juzgar, respectivamente al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación (Constitución Política, Arts. 174; 175; 178, numeral 3).

Nivel departamental: el acto legislativo 01 de 2007 en sus artículos 3 y 4 modificó los artículos 299 y 300 (numerales 13 y 14) de la Carta Política, y le otorgó funciones de control político a las Asambleas departamentales, dotándolas de dos instrumentos para esto:

- 1. Citaciones:** la Asamblea puede citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador a sus sesiones. Éstas deben hacerse con una anticipación no menor de cinco días y deben estar acompañadas de un cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios del Despacho del Gobernador no asistan, sin excusa aceptada por la Asamblea, puede promoverse la moción de censura en su contra. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la Asamblea; el debate no puede versar sobre asuntos ajenos al cuestionario y debe encabezar el orden del día.
- 2. Moción de Censura:** se promueve contra los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la Asamblea. Debe ser propuesta por la tercera parte de los miembros que la componen, y la votación debe hacerse entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario queda separado de su cargo, y si es rechazada no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia previa del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no es un obstáculo para que la misma sea aprobada.

Nivel distrital y municipal: el acto legislativo 01 de 2007 en sus artículos 5 y 6 modificó los artículos 312 y 313 (numerales 11 y 12) de la Carta Política, y le otorgó funciones de control político a los Concejos municipales o distritales, y los dotó de tres instrumentos para ejercer dicha función:

- 1. Citaciones:** en las capitales departamentales, y en los municipios con más de veinticinco mil habitantes, el Concejo puede citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde a sus sesiones. La citación debe hacerse con una anticipación no menor a cinco días y debe estar acompañada de un cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no asistan, sin excusa aceptada por el Concejo, puede promoverse la moción de censura. En los demás municipios se puede citar a dichos funcionarios, pero si estos no concurren sólo se puede promover la moción de observación. Los Secretarios deben ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la Asamblea. El debate no puede versar sobre asuntos ajenos al cuestionario y debe encabezar el orden del día.
- 2. Moción de censura:** se promueve contra los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias de su cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. Debe ser propuesta por

la mitad más uno de los miembros que componen la corporación, y su votación debe hacerse entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario. Su aprobación requiere el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran el Concejo. Una vez aprobada, el funcionario queda separado de su cargo; en caso de ser rechazada, no puede presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obstaculiza que la misma sea aprobada conforme a lo previsto.

- 3. Moción de observación:** se promueve contra los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias de su cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal, y se constituye en un llamado de atención de la corporación sobre el funcionario.

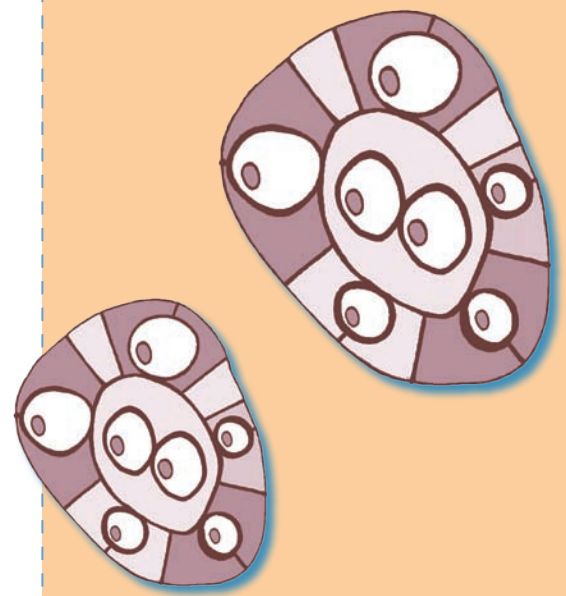
¿Control político ejercido por los ciudadanos?

Los ciudadanos también cumplen una tarea de control político sobre los funcionarios que son elegidos mediante voto popular. Estos funcionarios representan al pueblo y por tan razón son responsables políticamente frente al mismo.

El Presidente y el Vicepresidente, los Senadores y Representantes a la Cámara, los Gobernadores, los Alcaldes, los Diputados, los Concejales Municipales y Distritales, y los miembros de las Juntas Administradoras Locales son políticamente responsables ante sus electores, quienes ejercen control mediante dos mecanismos:

- 1. Revocatoria del mandato:** el pueblo tiene la facultad de despojar de su cargo a quien él mismo ha elegido, cuando no cumple con los compromisos adquiridos con la ciudadanía al momento de su elección⁵.

⁵ Véase Cartilla No. 3 *Participando en la toma de decisiones*.



actividad propuesta

¿Funcionan los Controles?

Tiempo: 30 Minutos

Materiales: Periódicos —o noticias seleccionadas con casos de control político¹—, tijeras, goma, pliegos de papel periódico, cinta adhesiva y marcadores.

Se divide a los participantes en grupos y a cada uno de estos se les entregan los materiales. Cada grupo debe analizar el caso y debatir sobre qué instrumentos de control político se utilizaron, qué dificultades presentaron, y analizar sus ventajas y desventajas, según lo ilustrado en el caso. Se socializan los diferentes casos y se hace una reflexión general sobre la importancia del control.

¹ Esta actividad debe ser desarrollada para cada uno de los controles, cambiando los contenidos de las notas de prensa según sea el caso, teniendo en cuenta la región en la que se esté realizando el taller, con el propósito de que los jóvenes vean como podrían operar ante situaciones reales.

2. Incentivos electorales: el voto programático supone un nexo directo de responsabilidad entre los electores y los elegidos, entre los gobernantes y los gobernados. La ciudadanía debe informarse suficientemente bien antes de elegir o reelegir a un candidato, partido o movimiento político. Si el elegido no ha cumplido con sus compromisos y con las obligaciones propias de su investidura, éste es políticamente responsable frente a los electores (Constitución Política, Art. 133) y debe ser sancionado por éste con el retiro del apoyo electoral. Vale mencionar que esto sólo es posible si el ciudadano está plenamente informado.

CONTROL FISCAL

¿Qué es?

Es el control y vigilancia que se ejerce sobre los recursos y bienes públicos y sobre su manejo. El control fiscal es una función pública que ejercen las contralorías para supervisar la gestión fiscal⁶ de la administración y de los particulares que manejen fondos y bienes del Estado, y, cuando hay lugar, establecer la responsabilidad fiscal sobre el manejo de los mismos (Constitución Política, Art.267).

Esta exigencia de responsabilidad adquiere sentido cuando sus consecuencias se reflejan en resultados institucionales, es decir, cuando se realizan investigaciones y procesos de responsabilidad fiscal, o cuando mediante mecanismos como la función de advertencia se protegen y/o restituyen los recursos públicos.

¿Quién lo ejerce?

La constitución y la ley han señalado que el control fiscal debe ser ejercido por las contralorías (Ley 42 de 1993). A nivel nacional, es la Contraloría General de la República⁷; lo propio hacen las contralorías departamentales, municipales y distritales frente a la administración del nivel territorial que corresponda.

Pese a que la Contraloría General ejerce vigilancia a nivel nacional, también puede vigilar recursos propios de entidades territoriales de manera excepcional, cuando éstas incumplen el tope del gasto que contempla la ley; o cuando lo solicitan los gobiernos locales, las comisiones permanente del Congreso, las Asambleas o Concejos, las veedurías ciudadanas y los Personeros municipales.

¿Para qué sirve?

Mediante el control fiscal, las contralorías pueden utilizar las vías legales para que un funcionario rinda cuentas sobre la administración y uso de los recursos públicos, y para que asuma su responsabilidad frente a los mismos.

⁵ Véase Cartilla No. 3 *Participando en la toma de decisiones*.

⁶ La gestión fiscal es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y los particulares que manejan o administran recursos o fondos públicos, para la adecuada adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado (Ley 610 Art. 3).

⁷ La Contraloría General de la República es una institución de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, cuya misión es garantizar que el sistema haga buen uso de los recursos fiscales y de los productos sociales. La Constitución señala que ésta tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración (Constitución Política, Art. 119).

Si el desempeño de un funcionario no concuerda con las funciones que debe cumplir, ni con las leyes y normas que lo regulan; o cuando hay un perjuicio a la sociedad, cuando la ejecución de los recursos públicos no se sujeta a los principios de eficiencia⁸, eficacia⁹, economía¹⁰, equidad¹¹ y valoración de costos ambientales¹² (Ley 42 de 1993, Art. 8), opera el control fiscal, que tiene cuatro funciones fundamentales:

1. Vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos y bienes del Estado.
2. Establecer la responsabilidad fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos y bienes del Estado.
3. Garantizar que los recursos públicos se utilicen para obtener los fines sociales del Estado.
4. Restituir los recursos desviados al erario público.

¿Cómo lo hace?

El control fiscal es posterior y selectivo. Posterior porque se lleva a cabo después de que los encargados de manejar recursos públicos han tomado las decisiones, y ejecutado las actividades, operaciones y procesos encomendados. Selectivo porque toma una muestra elaborada técnicamente, a partir de la cual se pueden deducir conclusiones sobre el universo respectivo y se pueden sugerir y adoptar los correctivos a que haya lugar (Ley 610 de 2000, Art. 3).

El control fiscal implica un control numérico legal, económico, contable, financiero, físico y jurídico (Contraloría General de la Nación, 2003), y para ello se aplican varios sistemas de control (Ley 42 de 1993, Art. 9).

El **control financiero** es el examen que se realiza para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera. El **control de legalidad** es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer si estas han sido conforme a las normas. El **control de gestión** es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, evaluando sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad. El **control de resultados** es el examen que permite establecer la medida en que los sujetos de vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado (Ley 42 de 1993, Arts. 10-13).

Lo anterior se hace mediante:

1. **La revisión de cuentas:** estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

8 Asignación y utilización óptima de los recursos financieros, humanos, técnicos, y buen aprovechamiento de las condiciones dadas.

9 Capacidad de lograr oportunamente los objetivos y metas planteados (fines).

10 Capacidad de alcanzar los objetivos con calidad, con los menores costos y tiempos

11 Equilibrio en las cargas y los beneficios que reciben los ciudadanos, según sus condiciones y circunstancias.

12 Estimación de los costos que acarrea en el medio ambiente el uso o deterioro de los recursos naturales.

- 2. La evaluación del control interno:** por medio del análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos (Ley 42 de 1993).
- 3. El proceso de responsabilidad fiscal:** resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización que compense el daño sufrido por la respectiva entidad estatal (Ley 610 de 2000).

Además, las contralorías también tienen el recurso de la función de advertencia, mediante la cual le indican a la administración los riesgos a los que se exponen los bienes y recursos públicos con algunas decisiones que se van a tomar o que están en ejecución.

CONTROL DISCIPLINARIO

¿Qué es?

Es una función que busca garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que deben observar todos los servidores públicos cuando ejercen funciones públicas, incluyendo a los funcionarios elegidos por elección popular. Ellos son responsables de cumplir con las funciones que la constitución y la ley establecen y de la forma en que éstas lo determinen.

Esta exigencia de responsabilidad adquiere sentido cuando sus consecuencias se reflejan en resultados institucionales, es decir, cuando se realizan investigaciones disciplinarias y se establecen los correctivos o las sanciones a que haya lugar.

¿Quién lo ejerce?

La constitución y la ley han señalado que la potestad disciplinaria le pertenece al Estado, y que la acción disciplinaria debe ser ejercida por la Procuraduría General de la Nación, así como también las personerías municipales y distritales, frente a la administración del nivel territorial que corresponda. Es de agregar que, al interior de las entidades del Estado, las Oficinas de Control Interno Disciplinario se encargan de ejercer esta función (Constitución Política, Arts. 277-278; Ley 734 de 2002, Arts. 1-2).

¿Para qué sirve?

Para verificar que los funcionarios públicos actúen en el marco de la ley. Es el mecanismo para que un funcionario rinda cuentas sobre su conducta y para que asuma la responsabilidad frente a las posibles faltas que haya cometido por acción o por omisión.



Si el desempeño de un funcionario no concuerda con las funciones que debe cumplir, funciona el control disciplinario, con el objetivo de:

1. Asegurar el respeto y la promoción de los Derechos Humanos y del interés público.
2. Vigilar que la conducta de los servidores públicos se ajuste a lo estipulado por la constitución y las leyes.
3. Establecer las responsabilidades y sanciones disciplinarias.

¿Cómo lo hace?

Mediante dos ámbitos de aplicación. El primero es el **externo**, llevado a cabo por el Procurador General de la Nación, sus delegados y agentes y en virtud del cual deben ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular. El segundo es el **interno**, que es ejercido por el superior jerárquico del servidor estatal.

Cuando se inicia una investigación disciplinaria es preciso llevar a cabo una indagación preliminar; si hay lugar, se inicia formalmente una investigación disciplinaria; y, finalmente la Procuraduría emite el pliego de cargos y el fallo¹³.

CONTROL INTERNO

¿Qué es?

Es el sistema que tienen todas las entidades estatales para asegurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de información y de recursos, se realicen de acuerdo con la Constitución y la ley. Ese sistema está integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación (Ley 87 de 1993, Art.1).

¿Quién lo ejerce?

Gracias a la naturaleza del control interno, es el gerente o director de la entidad, el Comité de Coordinación del sistema de control interno, el jefe de la unidad u oficina de coordinación del control interno, y la unidad u oficina de coordinación del control interno.

¿Para qué sirve?

El control interno cumple las siguientes funciones (Ley 87 de 1993, Art.2):

1. Proteger los recursos de las entidades.
2. Garantizar la eficacia, eficiencia y economía en las operaciones de la entidad pública.
3. Dirigir las actividades y recursos de la organización estén al cumplimiento de los objetivos de la entidad.
4. Garantizar la evaluación y el seguimiento de la gestión.



¹³ Para profundizar sobre el tipo de faltas y sanciones disciplinarias, véase el Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

5. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.
6. Prevenir riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.
7. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.
8. Generar procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional.

¿Cómo lo hace?

Elaborando y aplicando técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información, y de programas de selección, inducción y capacitación de personal. También lo hace utilizando normas de auditoría, indicadores de desempeño, e informes de gestión, así como produciendo informes que tienen valor probatorio en procesos disciplinarios, administrativos, judiciales y fiscales.

CONTROL JUDICIAL

¿Qué es?

Es el control y vigilancia que se ejerce para administrar justicia; es decir, para defender y garantizar los derechos fundamentales y colectivos consagrados en la Constitución, y para castigar los delitos consagrados en el código penal (Ley 599 de 2000), asegurando el cumplimiento de la ley. Es además el mecanismo por excelencia para establecer la responsabilidad penal de personas naturales, jurídicas, funcionarios y servidores públicos.

Esta exigencia de responsabilidad adquiere sentido cuando sus consecuencias se reflejan en resultados institucionales, es decir, cuando se realizan investigaciones y procesos de responsabilidad penal.

¿Para qué sirve?

Para prevenir y sancionar conductas típicas, antijurídicas y culpables; así como para garantizar el cumplimiento de la ley en el territorio nacional.

¿Quién lo ejerce?

Es ejercido por los magistrados de las altas cortes, por los jueces y por los fiscales.

¿Cómo lo hacen?

Los procesos penales implican la realización de una indagación preliminar, con posterioridad se lleva a cabo la investigación penal, y finalmente se determinan el pliego de cargos y el fallo.

Delitos contra la administración pública

El código penal, consagrado en la Ley 599 de 2000, en su título XV, ha estipulado que

existe una serie de delitos en contra de la administración, y sobre los cuales opera no sólo el control judicial, sino que dependiendo del caso, se activan los demás controles institucionales, operando como engranajes para observar el ejercicio de los funcionarios y servidores públicos.

La **celebración indebida de contratos** se da por varias situaciones. Por *violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades*, por ejemplo, cuando el servidor público interviene en la tramitación, aprobación o celebración de contratos; por *interés ilícito*, que se da cuando el servidor público se interesa, en provecho propio o de un tercero, en cualquier contrato u operación; por *incumplimiento de requisitos legales*, es decir cuando el servidor público tiene el propósito de obtener beneficio ilícito para él, para el contratista, o para un tercero, y tramita, celebra o liquida contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales.

El **cohecho**, se clasifica en tres tipos. El primero es el *propio*, cuando el servidor público que acepta dinero u otra utilidad, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales; el segundo es el *impropio*, que se comete cuando el servidor público que acepta dinero u otras utilidades para ejecutar un acto propio de su cargo; o *por dar u ofrecer*, es decir cuando los particulares que ofrecen dinero u otra utilidad a un servidor público para que omita, retarde o ejecute funciones propias de su cargo, o para realizar actos contrarios a sus deberes.

La **concusión**, se presenta cuando el servidor público se extralimita en sus funciones o abusa de su cargo, y obliga o induce a alguien a dar o prometer dinero o cualquier otro beneficio para sí mismo o para un tercero. La **intervención en política**, se da cuando un servidor público que forme parte de comités, juntas o directorios políticos o interviene en actividades de este carácter. Se exceptúan los miembros del Congreso de la República, de las Asambleas departamentales y de los Concejos municipales.

El **peculado**, se presenta por varias circunstancias. Por *apropiación*, cuando un servidor público se apodera de bienes del Estado de dineros públicos o de bienes de particulares que se le hayan confiado a los funcionarios, con el propósito de obtener un beneficio económico para él o para un tercero. Por *uso*, cuando un servidor usa o permite que otro use indebidamente bienes del Estado o de particulares que se les haya confiado a los funcionarios. Por *aplicación oficial diferente*, cuando un servidor público da a los bienes del Estado, los dineros públicos, una destinación diferente a la legal u oficial, o los invierte o utilice en perjuicio de la inversión social.

El *culposo*, se presenta cuando un servidor público, actuando en forma negligente o descuidada, o por exceso de confianza, da lugar a que se extravíen, dañen o pierdan bienes o recursos del Estado, o bienes de los particulares que estaban en la obligación de cuidar.

El **prevaricato**, se da *por acción* cuando un servidor público profiere acto, resolución o concepto contrario a la Ley; o *por omisión*, cuando un servidor público omite, retarda,



rehúsa o deniega un acto propio de sus funciones. Por su parte, el **tráfico de influencias** se presenta cuando el servidor público utiliza indebidamente influencias derivadas de su cargo o función, para obtener cualquier beneficio de un asunto que le corresponda por sus funciones. El **enriquecimiento ilícito** sucede cuando el servidor público incrementa su patrimonio injustificadamente o facilite que otro lo haga, durante el ejercicio de su cargo o dentro de los dos años siguientes a su desvinculación.

La **utilización indebida de información** también se presenta en varias circunstancias. *En el ejercicio de su función*, cuando un ex-servidor público utiliza para beneficio suyo o de un tercero información que haya obtenido en el ejercicio de su cargo, durante el año inmediatamente anterior. *Por influencias derivadas del ejercicio de función pública*, cuando un ex-servidor público utiliza influencias derivadas del ejercicio de su antiguo cargo, para obtener ventajas en los trámites por él adelantados. *Por asociación para la comisión de un delito contra la administración pública*, cuando un servidor público o un particular se asocia para realizar un delito contra la administración pública.

Finalmente, la **usurpación y abuso de funciones públicas**, que se presenta cuando un *particular ejerce funciones públicas sin autorización legal*; o cuando hay *simulación de investidura o cargo*, es decir cuando una persona aparenta ocupar un cargo público o pertenecer a la Fuerza Pública; o por *abuso de función pública*, cuando un servidor público se extralimita en funciones y realiza aquellas que no le corresponden legalmente.

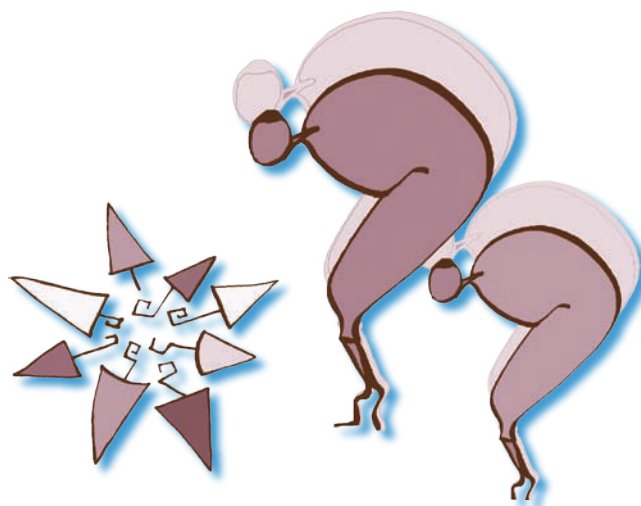
¿Quién controla a los controladores?

Es necesario señalar algunas otras funciones que entidades estatales ejercen con el propósito de controlar a los controladores. Así, el Congreso ejerce control sobre el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Banco de la República, de quienes debe recibir informes al iniciar cada legislatura (Ley 5 de 1992, Art.254).

Por su parte, el Senado conoce las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de los miembros Consejo Superior de la Judicatura; también las que se formulen contra el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos (Ley 5 de 1992, Art.131, num.11).

La Comisión de Investigación y acusación del Congreso se ocupa de las denuncias penales o quejas disciplinarias contra altos dignatarios del Estado tales como el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Fiscal General de la Nación, los Magistrados de la Corte Constitucional, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados del Consejo de Estado, los miembros Consejo Superior de la Judicatura (Ley 5 de 1992, Art. 330-331).

La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista se ocupa del conflicto de interés, de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas, y del comportamiento indecoroso, irregular o inmorales que pueda afectar a alguno de los miembros.



bros de las Cámaras en su gestión pública. Si fuere el caso, también de los funcionarios o empleados que en ella presten sus servicios (Ley 5 de 1992, Art. 59-61).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia se ocupa de la investigación y juzgamiento por los delitos cometidos por los congresistas y, además, juzga al Presidente por cualquier hecho punible (delitos comunes) y a los Ministros, a los Magistrados de las altas cortes, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo (Constitución Política, Art.235). Finalmente, la Auditoría General de la República vigila la gestión de la Contraloría General de la República (Decreto – Ley 272 de 2000, Art.2).

actividades propuestas

El Municipio Ideal

Tiempo: 45 Minutos - 1 hora.

Materiales: Papeles de colores, pegante, pliegos de papel periódico, papelógrafo, marcadores de colores, temperas de colores, pinceles, lápices, tijeras.

Instrucciones para el facilitador:

Se conforman grupos de entre 5 y 10 personas. A cada grupo se le entregan las instrucciones por escrito y una lista de materiales para diseñar su municipio perfecto. Los materiales estarán juntos en la mitad de los grupos y cada uno debe ir por los materiales que necesite, contarán con máximo 30 minutos para hacerlo.

Luego se socializa el planteamiento de cada grupo, y en cada una de las presentaciones el facilitador y tres jóvenes más (quienes representan a cada uno de los controles institucionales) debe confirmar que los materiales usados eran los que les correspondían y si fueron usados de forma correcta. En caso de que hayan usado más materiales de los que se les habían asignado, debe señalar cómo opera el mecanismo de control, y qué medidas se podrían tomar.

Finalmente se concluye con una reflexión la importancia de los controles institucionales para proteger y controlar el buen uso de los recursos públicos.

Instrucciones para cada grupo: bienvenidos, ustedes han sido elegidos popularmente por su pueblo para diseñar y ejecutar los planes para que el Municipio se encamine a ser el mejor y más chévere municipio de Colombia.

Ustedes, utilizando la siguiente lista de materiales, deberán crear el mejor municipio del País.

Lista de materiales (depende de lo que se tenga y de la cantidad de grupos): 1 papel papelógrafo – que hará las veces de territorio, 1 Marcador rojo, 1 papel de color rojo, 1 témpera de color rojo, (el color rojo sólo puede ser usado para políticas agrícolas); 1 Marcador verde, 1 papel de color verde, 1 témpera de color verde (el color verde sólo puede ser usado para políticas de infraestructura); 1 Marcador azul, 1 papel de color azul, 1 témpera de color azul (El color azul sólo puede ser usado para políticas sociales). Pueden incluirse más colores y más opciones para políticas, según la disponibilidad de materiales.

Para Recordar y Reflexionar

1. Los controles institucionales son fundamentales a la hora de mantener el esquema de pesos y contrapesos, característico de la democracia, y así evitar los desmanes de poder.
2. ¿Asegura el control político que el cuerpo de representación colegiada mantenga su preponderancia sobre el poder ejecutivo?
3. El control político es solamente ejercido por el Congreso, la Asamblea o el Concejo, según el caso. La ciudadanía no tiene ningún rol en esta materia.
4. ¿Tiene la Contraloría competencia para advertir sobre la posible mala utilización de los recursos públicos?
5. ¿Si un funcionario público comete un abuso o se extralimita en el uso de sus funciones, sólo puede operar el control disciplinario?
6. Los controles institucionales funcionan como un engranaje, la utilización de uno de ellos no se da de manera aislada, sino que, por el contrario, éste puede activar la utilización de los demás. Por ejemplo, una investigación en materia fiscal puede derivar en una disciplinaria, y en algunos casos en una penal.

BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2003). Serie de documentos de consulta, Control fiscal participativo – Módulo 4 Momento de fundamentación, Bogotá, Colombia.

CORTE CONSTITUCIONAL (1994) Sentencia C-198 de 1994.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2007) www.rae.es

NORMATIVIDAD

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2007 “Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.”

ACUERDO 257 DE 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones”.

DECRETO 1421 DE 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”.

Decreto – ley 272 de 2000 (Febrero 22) “Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República”.

LEY 5 DE 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”

LEY 42 DE 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

LEY 87 DE 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”.

LEY 599 DE 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”.

LEY 610 DE 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

LEY 734 DE 2002. “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.